

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT13]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Marcus Johansson

Niklas Lindgren Tetens

Handledare: Malgorzata Erikson

Examinator: Iwona Sobis

Styrka genom försvagning?

En fallstudie om en gemensam nämnds påverkan på styrning och demokrati.

1. Bakgrund	1
1.1 Problembeskrivning	3
1.2 Syfte	4
1.3 Frågeställningar	5
1.4 Disposition	5
2. Referensram	6
2.1 Tidigare forskning	6
2.2 Teori	8
2.3 Analysverktyg	10
3. Metod	11
3.1 Val av fall	11
3.2 Val av datainsamlingsmetod	11
3.3 Val av intervjupersoner	12
3.4 Analysmetod	13
4. Empiriskt material	14
Beskrivning av samarbetet	14
Förvaltningsstyrning	16
Politisk styrning	18
Demokrati	21
4.1 Analys	23
Förvaltningsstyrning	23
Politisk styrning	24
Demokrati	26
5. Slutsatser	28
Bilaga	32
6. Referens	35

1. Bakgrund

Samverkan mellan kommuner är en gammal företeelse i Sverige. Idag finns det flera olika former för samverkan och de har uppkommit vid ökat behov av nya samverkansformer. Kommuner kan samarbeta kring en fråga med lösa informella avtal där inga juridiska förpliktelser förbinds. Men den vanliga formen för samverkan är genom formella och bindande avtal där man förpliktar sig gentemot den andra parten att utföra en prestation. Detta kan ske genom exempelvis kommunalförbund, gemensamma nämnder eller gemensamt ägda bolag. Valet av samverkansform beror på den rådande situationen och hur de olika parterna vill fördela bestämmanderätten.¹

Motiven bakom samverkan kan skilja sig ganska mycket från olika verksamheter och olika samverkansformer. Några vanliga drivkrafter bakom mellankommunal samverkan är ofta att man vill få ut största möjliga nytta av de ekonomiska resurserna genom att effektivisera. Andra viktiga drivkrafter är att man vill öka sitt handlingsutrymme och öka konkurrenskraften gentemot andra parter.²

I Sverige har man sedan de första kommunerna bildades gemensamt mellan olika kommuner försökt att lösa kommunala problem tillsammans. Detta har skett i olika former och samarbetsmetoderna har utvecklats under åren. Det har gått från lösa samarbeten till fasta lagreglerade samarbetsformer.³ År 1919 lagstiftade man om möjligheten till att bilda kommunalförbund för att kommunerna inte skulle behöva genomgå en sammanslagning för att samverka kring enskilda frågor. Under 1900-talet har kommunreformer och lagstiftning gjort att de olika samverkansbehoven och möjligheterna har ändrats. Under mitten av seklet skedde flera stora välfärdsreformer som gjorde att kommunerna fick större ansvar och större behov. Detta ledde till att man såg samverkan som en lösning på hur man skulle hantera det allt mer växande välfärdssamhället. Efter storkommunsreformen under 1950-talet sjönk antalet kommunalförbund från 935st år 1951 till 173st år 1953. Antalet kommunalförbund steg sedan något när man insåg att behovet av samverkan kvarstod. Även under den andra stora kommunreformen under slutet av 1960-talet ledde till att antalet kommunalförbund minskade samtidigt som kommunerna blev större och färre.⁴

¹ Anell & Mattisson 2009 s.17ff

² Gossas 2003 s.19ff

³ Gossas 2003 s.25f

⁴ Gossas 2006 s.63ff

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har sammanställt statistik över hur kommuner samverkar i olika former. Utvecklingen av gemensamma nämnder är stadigt stigande, mellan 2006 och 2011 steg antalet gemensamma nämnder från 71 stycken till 148 stycken, alltså mer än en fördubbling. Som går att utläsa av tabellen nedan sker samverkan genom gemensamma nämnder oftast kring områden som inte hör till kärnverksamheterna inom kommunernas kompetens. Oftast sker samverkan kring frågor som är lätta att få enighet kring och där stordriftsfördelar lättare kan uppnås. Detta är tydligt när man ser på statistiken där det vanligaste området man samverkar kring är administrativa delar inom ekonomi, löner och IT. Varför samverkar man då inte lika mycket kring utbildningsfrågor som inom administrativa frågor? Varför är de nybildade gemensamma nämnderna inom utbildningsområdet så få? Är det svårare att samverka kring utbildningsfrågor och kan det uppstå större problem än vid samverkan kring exempelvis IT-frågor?

	Gemensam nämnd		
Verksamhet:	2005-12-31	2011-05-18	+/-
Räddningstjänst	5	7	2
Utbildning	8	9	1
Adm: ekonomi, löner, IT	6	33	27
Övriga	2	20	18
Vatten och avlopp	1	1	
Avfall	2	3	1
Socialtjänst	3	6	3
Gator, park, avfall, övr teknik	2	3	1
Kultur		1	1
Upphandling	5	6	1
Sjukvård och omsorg	5	7	2
Miljö och bygg	10	15	5
Kollektivtrafik	3	1	-2
Sjukvård	3	3	
Överförmyndare	5	17	12
Kost/folkhälsa	3	3	
Hjälpmedel	8	13	5
Totalt	71	148	77

Statistik från SKL över utvecklingen av gemensamma nämnder 2011.⁵

I gemensamma nämnder så har vi identifierat två roller, en *världkommun* och en eller flera *gästkommuner*. Världkommuner är den kommun där den gemensamma förvaltningen införlivas i världkommunens förvaltningsorganisation. De kommuner som vi väljer att kalla

⁵ Internetlänk 1

gästkommuner är de kommunerna vars inflytande över verksamheten minskar i och med att man samverkar och som inte är värdkommuner. Dessa kommuner lämnar ifrån sig en del av sin kommunala kompetens mot att få en vinning i en annan form, ofta ekonomisk eller kvalitetsförbättrande.

1.1 Problembeskrivning

Samverkan mellan kommuner i dagens Sverige ökar från år till år och tar nya former.

Påtvingade sammanslagningar av kommuner är en känslig fråga på riksnivå, från statens håll uppmuntrar man istället till att samverka på olika sätt. I SOU 1996:137 som handlar om samverkan i kommunalförbund och gemensamma nämnder, menar man att kommunerna för att klara av att upprätthålla en god kommunal service till medborgarna behöver nya former för samverkan för att öka det mellankommunala samarbetet.⁶

Utifrån kommunallagen som reglerar hur man får utöva kommunal kompetens i en gemensam nämnd kan man finna några områden som är reglerade där det kan uppstå problem. Den lagstiftande makten har försökt utforma villkoren för samverkan genom gemensamma nämnder så att inte någon kommun blir helt maktlös vad gäller budget och inflytande över besluten, man har även utformat villkoren för att medborgarna ska kunna utkräva ansvar från politikerna i deras kommun. I Kommunallagens 3 kap 3 a § säger man att en gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda författningar ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun. 3 kap 3 c § säger att en gemensam nämnds behörighet och befogenhet ska vara preciserat i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna. Lagen säger i 6 kap 9§ att ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd ska väljas av de samverkande kommunfullmäktige, varje kommun ska vara representerad med minst en ledamot i nämnden. Vidare ska varje samverkande kommun enligt 6 kap 32§ anta ett reglemente för den gemensamma nämnden. I det 8 kap 4§ är budgetprocessen reglerad och den säger att värdkommunen ska upprätta en budget efter samråd med de övriga samverkande kommunerna. Revision av den gemensamma nämnden ska ske i alla samverkande kommuner enligt 9 kap 2§.⁷ Hur tillämpas lagen i verkligheten? Kan man upprätthålla en god demokratisk process med den rådande lagstiftningen?

⁶ SOU 1996:137

⁷ SFS 1991:900. *Kommunallagen*

I den svenska demokratiska processen är medborgarinflytandet en grundläggande del, medborgarna måste ha möjligheter till insyn och olika sätt att påverka för att kunna utkräva ansvar i den demokratiska processen.⁸ Samverkan mellan kommuner kan påverka den demokratiska processen negativt om man inte ger medborgarna möjligheter till att på rationella grunder utkräva ansvar från de folkvalda. När makt förskjuts från en kommun till en annan tar man ifrån medborgarna en viktig del av deras demokratiska rättigheter.

Den ekonomiska processen i de offentliga institutionerna har fyra grundläggande faser: skattebeslut, budgetprocess, verksamhetsstyrning och revision.⁹ I fallet med gemensamma nämnder påverkas främst verksamhetsstyrningen och budgetprocessen, där mister de samverkande kommunerna möjlighet till kontroll över processen. Kan då kommunerna verkligen tillgodose kommuninvånarnas intresse om man inte själva har makten att styra och kontrollera förvaltningen för verksamheten? Eller är detta ett pris som man är villig att betala för att uppnå de vinster som förväntas uppstå när man samverkar? Kan kommunerna med minskat inflytande över den ekonomiska processen verkligen göra prioriteringar och anpassningar till lokala förhållanden?

Genom samverkan i gemensamma nämnder sker oundvikligt en maktförskjutning från en kommun till en annan. Detta gör att även makten förskjuts från medborgarna i de respektive kommunerna. Var ansvaret för besluten ligger är en viktig del av ansvarsutkrävandet vilket är en av grundprinciperna för vår representativa demokrati. Hur man utformar samverkan genom avtal, reglementen och påverkansmöjligheter för de olika samverkansparterna blir avgörande för den enskilda kommunens demokrati och möjlighet till att behålla kontroll över besluten. Politikerna i gästkommunerna får en otydligare ansvarsroll samtidigt som målformuleringsprivilegiet över verksamheten riskerar att urholkas. Vad händer då med den politiska styrningen? Kan man uppnå en fungerande styrkedja kring en gemensam nämnd med politiska mål när man är tre kommuner som ska formulera mål och visioner för verksamheten?

⁸ Petersson 2010 s.210f

⁹ Petersson 2010 s.236

1.2 Syfte

Syftet med den här studien är att beskriva och problematisera det minskade inflytandet som gästkommuner får i och med samverkan i en gemensam nämnd. Detta utifrån hur de försöker bibehålla kontrollen över den kommunala kompetensen. Genom en fallstudie av en gemensam gymnasienämnd vill vi bidra med en ny synvinkel och ny data till den rådande diskussionen om samverkan mellan kommuner.

1.3 Frågeställningar

Vårt syfte leder oss fram till följande frågeställningar:

- Hur påverkas kontrollen över förvaltningsstyrningen i gästkommunerna?
- Hur påverkas kontrollen över den politiska styrningen i gästkommunerna?
- Hur påverkas demokratin i gästkommunerna?

1.4 Disposition

I det inledande kapitlet 1 så ges en kort bakgrundsbeskrivning av utvecklingen av samverkan och hur utvecklingen av gemensamma nämnder har sett ut under de senaste åren. Vi framför även här en problembeskrivning där vi visar på de problemen som kan uppkomma i samband med att man samverkar kring en gemensam nämnd, detta leder oss fram till vårt syfte och våra frågeställningar. I kapitel 2 görs en genomgång av tidigare forskning och samverkansteori vilket leder oss fram till de begrepp vi använder oss av i denna studie. Vidare i kapitel 3 redogörs hur studien har genomförts och för våra metodologiska val. I kapitel 4 presenteras det empiriska materialet som vi har samlat in och vår analys av materialet. I kapitlet 5 av denna uppsats sammanknyter vi vårt syfte och våra frågeställningar till det empiriska materialet.

2. Referensram

I det här kapitlet presenterar vi tidigare forskning kring samverkan och teorier kring samverkan som leder oss fram till de begrepp vi använder oss av i den här studien.

2.1 Tidigare forskning

Författarna Anders Anell och Ola Mattisson menar att under 1990-talet hade kommunerna det ekonomiskt tufft i efterdyningarna av finanskrisen. Detta menar författarna ledde till att staten tillsatte utredningar om hur man skulle kunna utveckla kommunerna så att de bättre skulle kunna säkerställa den kommunala servicen åt medborgarna. Författarna hänvisar i sin forskning till en SOU 1996:137 som behandlade situationen av det då rådande ekonomiska läget och som kom fram till att kommunerna måste effektivisera sin resurshantering. För att uppnå det menade man att man var tvungna att underlätta och stimulera möjligheterna till mellankommunal samverkan.¹⁰ Anell & Mattisson menar att detta ledde till att man 1997 ändrar i kommunallagen vilket gjorde det möjligt för kommuner att samarbeta kring en fråga genom en gemensam nämnd. Författarna beskriver att när kommuner ingår ett samarbete i en gemensam nämnd utformas ett samverkansavtal där det regleras vilket inflytande de olika kommunerna har på verksamheten och hur bestämmandet över verksamheten ska fördelas. De lyfter fram flera punkter som är viktiga att tänka på vid utformningen av samverkansavtalet, bland annat tydlig rollfördelning och rättvis kostnadsfördelning.¹¹

Tommy Rosén har i sin studie *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar* påvisat inom vilka områden som man kan räkna med att nå vissa positiva konsekvenser med samverkan och inom vilka områden man inte kan nå detsamma. Rosén menar att man i mellankommunala samverkan har svårt att uppnå lägre transaktionskostnader och stordriftsfördelar men att samverkan leder till att man kan säkerställa personalkompetensen. Författaren tar även upp tilliten mellan de samverkande parterna, han menar att denna är avgörande för att få till en god samverkan och att samarbetet inte ska spricka. Rosén avslutar studien med att diskutera samverkan ur olika demokratiaspekter, han tar upp medborgarnas möjligheter till insyn och att samverkan leder till en mer svåröverblickad helhet när det gäller ansvaret. Han konstatar att värdkommunens inflytande på budgeten och verksamheten är

¹⁰ Anell & Mattisson 2009 s.30ff

¹¹ Anell & Mattisson 2009 s.23ff

väldigt stor och frågar sig hur den övriga kommunerna kan kompenseras för det minskade inflytandet.¹²

Markus Gossas har kartlagt utvecklingen av lagstiftningen och förekomsten av samverkan i Sverige från tidigt 1900-tal till idag. Han menar i sin forskning att nätverkskommuner är svåröverskådliga både ur den styrandes och ur den enskilde medborgarens perspektiv. Kommunledningen företräder i ett sådant läge flera olika kommuners intresse och måste ta hänsyn till alla parter i förhandlingarna. Gossas menar att medborgarnas möjlighet till insyn begränsas när det gäller att se på vilka grunder beslut fattas och hur de fattas. Detta medför att det blir svårt för medborgarna att se var det politiska ansvaret för besluten ligger och det blir svårare att se vad de politiska mandatet i kommunen verkligen innebär.¹³ Gossas har även studerat hur de genomförda reformerna på riksnivå har påverkat kommunernas sätt att samverka. Han menar att samarbete mellan kommuner har ökat med åren och blivit mer formaliserade. Gossas ser att i de nätverksbaserade samarbetena växer det fram en interkommunal politisk beslutsnivå med större administrativ sammanvävning. Något som han menar pekar mot att fler och fler mellankommunala samarbeten går mot kommunsammanslagningar.¹⁴

Författarna Ken G. Smith, Carroll J. Stephen och Susan Ashford menar i en artikel att det kan vara svårt att samverka, då man ofta inte alltid kan visa upp omedelbart mätbara effekter. De menar att man ofta vill se snabba resultat av samverkan och att man fokuserar för mycket på just resultatet. Istället bör man fokusera på de möjligheterna som samverkan medför och man bör anpassa organisationen efter dessa för att uppnå positiva vinster. De menar även att samverkan skapar värden som inte direkt kan mätas genom ekonomiska vinster utan kompetensförhöjning och kvalitetsförbättringar är sådana effekter som man också måste ta med i beräkningarna av fördelarna med samverkan.¹⁵

Laurence Capron har i sina studier av sammanslagningar av företag visat att det är svårare att uppnå sitt syfte om det är att reducera kostnader än om man har som syfte med sammanslagningen att öka intäkterna.¹⁶ Kostnadsreducering är ett av de vanligaste

¹² Rosén 2005

¹³ Gossas 2003 s.12f

¹⁴ Gossas 2006

¹⁵ Smith, Carroll och Ashford 1995

¹⁶ Capron 1999

argumenten man för fram i kommuner när man väljer att samverka, andra forskare har även ifrågasatt om samverkan verkligen leder till de effektivitetsvinsterna som man eftersträvar.

Många inom forskningen av samverkan lyfter fram vilka faktorer som påverkar om samverkan kommer bli lyckat. Chris Huxham och Siv Vangen menar att faktorer som öppenhet, lämplig maktfördelning och en delad vision är några saker som främjar ett lyckat samarbete medan personliga agendor och stora geografiska skillnader är hinder för samverkan.¹⁷ En annan forskare vid namn Dan Elsass har tagit fram faktorer som han menar utgör de bästa metoderna för att nå en god samverkan. Han talar om att tydligt definiera avtal, mål och en vision som viktiga framgångsfaktorer. Han menar även att man ska ha en tydlig rollfördelning mellan de olika parterna och att man tydligt ska definiera parternas skyldigheter och rättigheter.¹⁸

2.2 Teori

De teorierna som finns kring samverkan består främst i att beskriva processen, belysa hinder och framgångsfaktorer för samverkan och utveckling av verktyg för samverkan.¹⁹

Grundläggande för samverkan är att den påverkar den demokratiska processen. Den svenska demokratin bygger på en representativ demokrati där medborgarna väljer representanter från olika partier som ska göra deras röst hörd i de folkvalda församlingarna som de är invalda i. Vad som är viktigt i ett sådant demokratiskt system är att medborgarna har möjligheter till inflytande, insyn och ansvarsutkrävning. Det är centrala punkter för att man ska kunna göra rationella val när man bedömer de folkvaldas arbete och för att kunna utkräva ansvar från politikerna.²⁰

Robert Dahl presenterar en teori för den ideala demokratin i sin bok *Demokratin och dess antagonister*. Dahl ställer upp fem kriterier som om de uppfylls leder till en demokratisk process. Dessa fem kriterier är;

1. *Effektivt deltagande*
2. *Lika rösträtt vid det slutliga avgörandet*
3. *Upplyst förståelse*
4. *Kontroll över dagordningen*

¹⁷ Huxham & Vangen 2005

¹⁸ Elsass 2003 s.6ff

¹⁹ Anell & Mattisson 2009 s.78f

²⁰ Giljam & Hermansson (red.) 2003 s.66ff

5. *Alla vuxna medborgare har rösträtt.*

Om man tittar på vad Dahls teori säger om effektivt deltagande så menar han att medborgarna under hela processen alltid ska ha adekvata möjligheter att uttrycka vilket slutgiltigt beslut de föredrar. Medborgarna måste ha möjlighet att föra upp frågor på dagordningen och kunna förespråka det ena före det andra. Med det andra kriteriet om lika rösträtt vid det slutgiltiga valet menar Dahl att alla medborgare ska ha lika möjligheter att uttrycka ett val, detta val väger sedan lika tungt som en annan medborgares val. Vidare i det tredje kriteriet säger man att medborgarna måste ha möjligheter till rationella val, medborgarna ska se vilka val som finns och vad dessa kommer leda till för konsekvenser. Han menar att information måste fram och diskuteras i rimlig tid för att medborgarna ska kunna fatta beslut med upplyst förståelse. Med det fjärde kriteriet i teorin så menar Dahl att medborgarna måste ha den exklusiva rätten att besluta om de ärenden som ska upp på dagordningen. Dahl menar att medborgarna kan delegera beslutanderätten och att en demokratisk process fortfarande kan uppfyllas men då måste medborgarna samtidigt ha möjligheten att ta tillbaka den delegerade beslutanderätten. Med det femte kriteriet menar författaren att den demokratiska processen måste inkludera alla vuxna och fullvärdiga medborgare, ingen får exkluderas. Om en process uppfyller alla dessa kriterier så menar Dahl att processen är demokratisk, han påpekar samtidigt att detta är en idealmodell som aldrig till fullo kommer att genomsyra en process.²¹

Rosén menar att om samverkan sker i en gemensam nämnd kan en kommun vara i minoritet i nämnden, han menar att detta gör det svårt för kommunen att genomdriva folkviljan i nämnden och invånarna kan inte utkräva ansvar av de som i praktiken har fattat besluten. När en kommun lämnar över makt till en annan kommun minskar kommunens möjligheter att prioritera mellan olika områden vilket gör att kommunens handlingsutrymme försvagas. Fullmäktiges kontroll över verksamheten och möjligheter till styrning minskar vilket sammanlagt ger minskat inflytande för medborgarna över hur de gemensamma resurserna ska fördelas och prioriteras.²²

En annan del av den demokratiska delen av samverkansteorin rör möjligheten till ansvarsutkrävning. Staffan Kumlin ställer i boken *Demokratins mekanismer* upp tre kriterier som måste finnas för att medborgarna ska kunna utkräva ansvar. Kumlins teori säger att medborgarna måste veta hur det faktiska politiska resultatet utfaller, medborgarna måste veta

²¹ Dahl 2002 s.169ff

²² Rosén 2005 s.35f

vilken eller vilka politiska aktörer som är ansvariga för de fattade besluten samt att medborgarna måste ha tillgång till information om vad de ansvariga politikerna har beslutat om eller handlat i någon fråga.²³ Kumlin menar i sin teori att om inte dessa tre kriterier uppfylls så kommer medborgarna att reagera på två möjliga sätt. Det ena är att de kommer att utkräva ansvar från någon person som inte bär det egentliga ansvaret. Genom detta kommer de som har ansvaret för en handling eller ett beslut att belönas genom att någon annan blir bortröstad. Den andra möjligheten är att detta leder till Politisk cynism och apati. Det skapar en misstro mot hela det demokratiska systemet, folk väljer att inte rösta eller missnöjesrösta i kommande val.²⁴

Utöver den demokratiska biten av samverkansteorin är målstyrningsteorin en viktig del. Målstyrningen syftar till att man med hjälp av från ledningen fastställda mål ska kunna ge chefer och enheter längre ner i organisationen större utrymme att själva få vara med och utveckla metoderna för hur man ska uppnå förväntade effekter. Detta ger såväl ledningen som de längre ner i hierarkin bättre förutsättningar att effektivisera besluten och ger samtidigt större inflytande över den egna verksamheten till de verksamhetsansvariga.

Från det att politikerna fattat övergripande mål med verksamheten till att de preciserats i färdiga produktionsmål så är målen ständigt föremål för tolkningar genom de olika nivåerna. Det första som sker i målstyrningsprocessen är att politikerna fastställer s.k. inriktningsmål som i sin karaktär är övergripande och ger visst utrymme för tolkning. Därefter fastställer nämnder i samråd med förvaltningarna effektmål som är realistiska att uppnå och i sin formulering har relevans för den verksamhet som bedrivs. Det sista steget i målkedjan är att verksamhetscheferna utarbetar produktionsmål, vilket i fallet med gymnasieskolan exempelvis skulle kunna vara en operationalisering av elevernas trivselnivå genom enkätfrågor om nöjdhet med lärare, skolmiljö och så vidare.²⁵

Denna dialog mellan nämnd och verksamhet är även viktig vid framarbetandet av nämndbudgeten då resultatenhetschefens förslag till åtagande senare används för att kunna beräkna nämndens förväntade kostnader för kommande verksamhetsår. Därefter skickar nämnden sitt preliminära budgetförslag till kommunstyrelsen där det granskas och skickas

²³ Giljam & Hermansson (red.) 2003 s.91f

²⁴ Giljam & Hermansson (red.) 2003 s.100ff

²⁵ Svensson 2001 s.96ff

vidare till fullmäktige som fattar beslut om budgeten. Resultatenheternas åtaganden har en stor betydelse senare i processen då man ska följa upp resultaten, har man levt upp åtagandena eller behöver det ske förändringar i verksamheten, med effektmålen, inriktningsmålen? Det är viktigt att målstyrningen integreras till fullo i budgetprocessen och att möjligheterna till dialog för samtliga inblandade parterna är tillfredställande. Sett utifrån ett nämndsamarbete så blir det ofrånkomligen intressant att se hur vissa aspekter i denna process hanteras från nämnd och kommunhåll då man på sätt och vis utövar gemensam målstyrning.

Något som är viktigt för en framgångsrik och ändamålsenlig styrning av ett gemensamt samarbete är att man lyckas arbeta fram gemensamma mål som samtliga parter kan skriva under på.²⁶ Eftersom man väldigt sällan har en gemensam syn kring alla frågor i ett samarbete så är det även av vikt att man lär sig hantera skillnader mellan parterna. Ett viktigt steg i detta är att man utvecklar gemensamma och tydligt definierade mål som man kan undanröja risken för konflikter om hur mål och liknande bör tolkas. I synnerhet tydligheten är extra viktig då om det i ett senare skede skulle finnas oklarheter kring hur vissa regler och mål ska tolkas i nämnden kan bli föremål för osämja mellan parterna.²⁷

2.3 Analysverktyg

Utifrån de teorier vi tar hjälp av i den här studien har vi kommit fram till tre begrepp som är intressanta att utgå ifrån när vi ska studera det aktuella samarbetet. Teorin leder oss fram till att studera hur gästkommunernas möjlighet till att utöva kontroll påverkas kopplat till begreppen; förvaltningsstyrning, politisk styrning och demokrati. Dessa begrepp är centrala för att kunna analysera hur samverkan påverkar kontrollen över en verksamhet för politiker och medborgare.

²⁶ Anell & Mattisson 2009 s.94

²⁷ Anell & Mattisson 2009 s.80

3. Metod

I detta kapitel redogörs de val av metoder vi har använt oss av i den här uppsatsen. Vi kommer att redogöra för vårt val av fall och intervjupersoner. Vidare kommer vi att redogöra för vilka metoder vi har valt för att samla in det empiriska materialet.

3.1 Val av fall

Vårt val av samarbetsform grundade sig i att vi ville undersöka ett mellankommunalt samarbete. Vi såg på de olika samverkansformerna och kom fram till att samverkan genom en gemensam nämnd vore mest intressant för vårt syfte. Gemensamma nämnder är en konstellation som vi ser kan vara problematisk då kommunala befogenheter flyttas från en kommun till en annan. Den kan behandla grundläggande kommunal kompetens vilket medför att det kan skapas tydliga politiska skiljelinjer mellan de olika parterna. Gemensamma nämnder är en tät och komplicerad samarbetsform vilket gör att den är intressant att studera. Således blir det intressantare att studera denna samverkansform utifrån vårt syfte istället för andra samverkansformer som till exempel kommunförbund eller gemensamt ägda bolag.

Valet av samarbetet kring den gemensamma gymnasienämnden i Mora, Orsa och Älvdalen gjordes utifrån att vi var intresserade av att studera ett samarbete som är en viktig del av den kommunala kompetensen och där det kan finnas tydliga politiska skiljelinjer kommunerna emellan. Utbildningsfrågor är en viktig del av kommunernas arbete och där finns det större politiska skillnader än kring exempelvis vatten- och avloppsfrågor. Även det faktum att det finns så få gemensamma nämnder som är ansvariga för utbildningsfrågor och att det inte skett någon större ökning av antalet de senaste åren väckte intresset till varför det såg ut så. Vi såg även att det vore lämpligt utifrån arbetets karaktär att välja ett samarbete som inte hade för många eller för få medverkande parter. För att definiera vilken part vi ville undersöka skapade vi ett begrepp, *gästkommun*. Vi menar i det här arbetet att Orsa och Älvdalen är just dessa gästkommuner, kommuner vars inflytande minskar i och med samverkan. Vi valde därför att avgränsa oss till att studera samarbetet utifrån gästkommunernas perspektiv då det är där vi ser att det är mest problematiskt i mellankommunala samarbeten.

3.2 Val av datainsamlingsmetod

För vår studie har vi valt att samla in data genom dokumentstudie och genom intervjuer. Dokumentstudien är en viktig del för att kunna få en bild av samarbetet och hur man arbetar i den gemensamma nämnden. Dokument är en källa till information som är lättillgänglig och

ger en bra beskrivning av det faktiska samarbetet ur ett organisatoriskt och processmässigt perspektiv. De dokument som vi har använt oss av är främst relaterade till nämnden och dess arbete. Detta inkluderar allt ifrån nämndprotokoll till strategiplaner för enskilda kommuner, något som gav oss möjlighet att få en strukturerad och formell bild av hur samarbetet fungerar, hur kommunerna utövar gemensam styrning och på vilka sätt dessa skiljer sig åt. Med hjälp av dokumentstudien har vi kunnat formulera intervjuguiden och ställa roll- och fallanpassade frågor.

Vi valde även att använda oss av intervjuer för att få politikernas och tjänstemäns bild av samarbetet. Intervjuerna i denna studie är avgörande för att kunna analysera hur kommunerna arbetar för att behålla kontrollen över verksamheterna och vilka möjligheter de har till detta. För att vi praktiskt skulle kunna genomföra denna studie valde vi att genomföra intervjuerna per telefon. Vi såg ett problem med det geografiska avståndet för att kunna genomföra intervjuerna på plats. Vi är medvetna om de nackdelar som telefonintervjuer medför i förlust av kroppsspråk, intervjulängdens påverkan et cetera, något vi i största möjliga utsträckning tog i beaktande vid utformandet av intervjuguiden och genomförandet av intervjuerna.²⁸

Våra intervjuguiden består utav förutbestämda frågor men där det ges utrymme för följdfrågor. Intervjuformen är av semistrukturerad art så att vi skulle kunna fördjupa oss i resonemang och ställa relevanta frågor i samtalet i syfte att få en djupare bild av respondentens syn på samarbetet och de egna erfarenheterna.²⁹ Intervjuguiderna anpassade vi utifrån de olika posterna som våra respondenter innehar för att våra frågor rör olika områden vilka inte alla faller under deras ansvarsområde. Intervjuguiderna skickades till intervjurespondenterna i förväg så att de hade möjlighet att tänka igenom frågorna och inte ska behöva känna någon stress över telefon och då riskera att ge förhastade och inte genomtänkta svar.³⁰ Våra intervjuguiden finns som bilagor till arbetet på sidan 34.

Vi ser inte att det finns några större etiska ställningstaganden som vi behövt ta hänsyn till utöver att vi har gett intervjupersonerna möjlighet att vara anonyma.

²⁸ Bryman 2012 s.432ff

²⁹ Bryman 2012 s.414ff

³⁰ Bryman 2012 s.419ff

3.3 Val av intervjupersoner

För att studera samarbetet utifrån det syftet vi har ställt upp är det viktigt att intervjua nyckelpersoner som har en viktig roll i det kommunala arbetet. För att undersöka hela styrkedjan är det viktigt att få med alla delar, både kommunstyrelsen, gymnasienämnden och förvaltningsledningen på olika nivåer. Urvalet sker således på att intervjupersonerna har en central roll i samarbetet. Vi har inte tagit med aspekter av huruvida personerna som intervjuas är av en viss politisk färg då vi främst är intresserade av att studera samverkan utifrån gästkommunernas kontrollmöjligheter. Vi valde således en person ur kommunstyrelsen från Orsa och Älvdalen, kommunchefen från Orsa och Älvdalen, ordföranden i den gemensamma gymnasienämnden och gymnasiechefen.

Dessa anser vi tillsammans kan ge en helhetsbild av samarbetet och en djupare inblick på varje nivå. Dock fick vi inte någon möjlighet till att intervjua någon ur förvaltningen på grund av tidsbrist från deras sida och nytillsatt personal. Vi lyckades inte heller att få till någon intervju med kommunstyrelsens ordförande i Älvdalen.

3.4 Analysmetod

Vi har i vår bearbetning av den insamlade intervjudatan gjort mindre korrigeringar för att texten ska vara begriplig för textens läsare. Vi har dock varit noga med att inte förvanska eller förändra citatens innebörd. De korrigeringarna som skett har varit av den karaktären att vi har ändrat stakningar och anpassat muntligt tal till textspråk.

4. Empiriskt material

I det här kapitlet görs en kort övergripande presentation av samarbetet kring den gemensamma gymnasienämnden i Mora, Orsa och Älvdalen. Därefter presenterar vi vårt material från våra intervjuer samt en avslutande analys av materialet som vi även återkopplar till teorin.

Beskrivning av samarbetet

Samarbetet mellan kommunerna i Mora, Orsa och i Älvdalen gällande utbildningsfrågor startade 2010 då man inrättade den gemensamma gymnasienämnden. Nämnden har fått i uppgift att bedriva de ålagda verksamheterna från och med läsåret 2011/2012. De verksamheterna som man samverkar kring är bland annat gymnasieutbildning, vuxenutbildning, SFI och interkommunala ersättningar. Enligt det avtalet som samverkan utgår ifrån så är syftet med samarbetet att man ska optimera den ekonomiska effektiviteten, säkerställa kompetensförsörjningen och verka för kvalitetsförbättringar med oförändrade medel. Avtalet och reglementet utformas gemensamt mellan de samverkande kommunerna vilka också kan påkalla omförhandling av dessa. De möjligheter till inflytande över verksamheten som avtalet medger att Orsa och Älvdalen har är att man kan komma med synpunkter på verksamhetens budget, att utnämna sina nämndsledamöter till nämnden samt att ta del av insyn i förvaltningen genom återrapportering och ekonomisk rapportering.³¹

Världkommun för samarbetet kring gymnasienämnden är Mora kommun, detta gör att nämnden faller inom Mora kommuns förvaltningsorganisation och ska följa Mora kommuns ekonomi- och verksamhetsplanering. Gymnasiechefen som är den ansvariga för förvaltningen är direkt underställd Mora kommuns kommundirektör. Alla verksamheter som ingår i samarbetet, även de som är geografiskt placerade i Orsa och Älvdalens kommuner ingår i Mora kommuns organisationsstruktur.

Enligt det reglementet som man har antagit för nämnden ska de tre kommunernas kommunfullmäktige utse de elva ledamöter som ska verka i nämnden. Mora kommun har tilldelats fem ledamotsplatser samt ersättare, Orsa och Älvdalens kommuner har tilldelats tre ledamotsplatser samt ersättare vardera. Detta gör att Orsa och Älvdalen tillsammans utgör en majoritet av nämndens ledamöter vilket gör att de tillsammans kan avgöra nämndens beslut.

³¹ Samverkansavtal för gemensam gymnasienämnd

Världkommunen utser nämndens ordförande och vice ordförande på förslag från de samverkande kommunerna. Idag har Mora och Orsa ordförande- respektive vice ordförandeposten, Älvdalens kommun har inte någon representant i nämndens presidium. Nämnden har även ett beredande utskott där presidiet samt en ledamot från nämnden som representerar Älvdalens kommun sitter. Enligt nämndens ordförande är beredningsutskottets uppgift att bereda och fastställa dagordningen inför nämndens sammanträden. Detta sker i ett nära samarbete med förvaltningen för att få underlag för beslut. Nämnden har även antagit en delegationsbestämmelse där man fastställt områden där den beslutande makten har delegerats ner på olika nivåer inom förvaltningen. Delegeringarna har främst skett ner till gymnasiechefen och till rektorsnivå.

Den primära verksamheten som nämnden bedriver är gymnasieverksamheten, den bedrivs på S:t Mikaelsskolan som är samarbetets enda gymnasieskola och ligger i Mora. Skolan erbjuder en rad olika program och däribland specialinriktningar inom flera idrotter. På skolan finns omkring 1200 elever och personal och är kommunens näst största arbetsplats.³² Hela gymnasieverksamhetens budget för 2011 var 83 mkr och den sammanlagda budgeten för nämndens alla verksamheter var samma år 97,5 mkr.³³

Gymnasienämnden har brottats med vikande elevunderlag från de tre kommunerna. I en prognos som återfinns i sammanträdesprotokollet från gymnasienämnden datumet 26/3-12 så görs en bedömning att ungdomar i åldrarna 16-18 år kommer att minska med 37 procent under perioden 2009-2014. Detta har föranlett att man i nämnden har gjort prioriteringar mellan utbildningar och tvingats besluta om nedläggningar av vissa program.³⁴

Det vikande elevunderlaget och utvecklingen inom grundskolan är starkt kopplad till vilka prioriteringar som man senare väljer att göra i gymnasienämnden. Av denna anledning så är även skolcheferna närvarande i nämnden, genom den närvarorätt som dessa erhållit. Eftersom grundskolan är en förberedande verksamhet för gymnasiet så har man från grundskoleledningens sida ett naturligt intresse av att kunna följa utvecklingen och underrätta sig om hur tidigare grundskolekullar har presterat.

³² Internetlänk 2

³³ Årsredovisning, 2011. Mora kommun

³⁴ Sammanträdesprotokoll. 120326. Gymnasienämnden Mora

Förvaltningsstyrning

Budgetprocessen i nämnden bygger på att Moras kommunfullmäktige fastställer årsbudgeten enligt det regelverk och den arbetsprocess som kommunen har. Detta ska ske efter samråd med övriga kommuner i nämnden om tidsplan och budget. Synpunkterna på budgeten skall lämnas från Orsa och Älvdalen senast den 30 april. Därefter fastställs budgeten för den gemensamma gymnasienämnden, inte senare än den 30 juni samma verksamhetsår av Mora kommun.³⁵

Det utökade samarbetet mellan kommunerna har föranlett en förändring i tidsplanen för budgetprocessen som Orsa och Älvdalen tillämpar. Istället för att fastslå budgetramarna vid olika datum så tidigare hade man i de mindre kommunerna fastställandet av sina respektive budgetar från hösten till juni månad, vilket skedde i syfte att anpassa sig efter Mora som fastställer sin budget på sommaren.³⁶ Tanken med detta var att nämnden skulle få en klarare bild över vilka ekonomiska ramar som man har att arbeta med inför kommande verksamhetsår.³⁷

Hela processen som leder fram till fastställandet av själva budgetplanen består under året av att man i nämnden tillsammans med Moras budget- och bokslutsberedning följer upp nämndens verksamhetsmål och ekonomiska resultat tre till fyra gånger per år.³⁸ Detta ska ge Mora det kunskapsunderlag som krävs för att kunna göra prognoser av nämndverksamheternas ekonomiska position och utifrån detta börja skissera på kommande verksamhetsårs budget.

Förutsättningarna för de ekonomiska ramarna för nämndens budget är under en ständig förändring. Elevunderlaget för gymnasiet minskar stadigt som en följd av mindre barnkullar. Detta medför att man inte kan ha samma bredd på utbudet av program som man kunnat erbjuda tidigare.³⁹ Den kostnadsfördelningen som man har i avtalet för nettokostnader är att kostnaderna ska fördelas enligt befolkningen 16-19år i respektive kommun per den 1 januari året innan verksamhetsåret i fråga.⁴⁰ Detta ändrades senare i nämnden i mars 2012 till att

³⁵ Samverkansavtal för gemensam gymnasienämnd

³⁶ Intervju – Kommunchef Älvdalen

³⁷ Intervju – Kommunchef Älvdalen

³⁸ Intervju – Gymnasienämndens ordförande i Mora

³⁹ Kommunplan, 2013. Mora kommun

⁴⁰ Samverkansavtal för gemensam gymnasienämnd

fördelningen ska ske efter befolkningen i åldern 15-18 år.⁴¹ Det eventuella över- eller underskottet som uppstår inom verksamheten ska fördelas mellan de samverkande kommunerna enligt antal elever per program och kommun oavsett studieort. Detta ska vara reglerat mellan de samverkande kommunerna senast den 31 maj efter verksamhetsåret.

Hur man har utformat reglerna för regleringen av budgetens över- och underskott är något som man från alla intervjuade parter i samarbetet ser som ett problem. Det är otydligt hur det ska fördelas och det är oklart om fördelningen enligt formuleringen i avtalet sker på ett rättvist sätt.

”Tolkningen av budgetens över- och underskott är skrivningar som behöver förtydligas. Det är en process som sätts igång och så får man se efter hand vad som ska ändras. Så avtalet behöver ses över.” - Kommunstyrelseordförande Orsa

Kostnadsfördelningen för nettokostnaderna mellan de samverkande kommunerna är en annan del av avtalet som ses som problematisk och otydlig. Man ser till exempel att Orsa kommun som har en betydligt lägre andel elever med behörighet till vidare studier på gymnasienivå får en lägre kostnad än den kostnadsbelastning som eleverna de facto utgör för gymnasienämnden. En annan del som man inte regleras i avtalet är hur alla kostnader ska fördelas mellan kommunerna som till exempel hur man ska hantera att elever studerar på en skola utanför samverkansverksamheterna och hur den ska kostnadsmässiga fördelningen ska se ut. Eftersom avtalet missat dessa viktiga bitar så har nämnden under hand fått komplettera samverkansbestämmelserna med vidare föreskrifter om hur exempelvis kostnadsfördelningsnyckeln bör se ut.

”Har man som Orsa kommun väldigt låg andel behöriga elever så betyder det att väldigt många av deras elever hamnar i introduktionsprogram som är väldigt dyra. De ska få betala för det också menar vi, har man kvalitetsbrister så får man ju stå för det också... Och som Älvdalen skickar flertalet av sina elever till friskolor eller skolor i andra kommuner då får de naturligtvis stå för den notan, det är liksom grunduppfattningen, men det är inte tillräckligt tydligt skrivet i avtalet, det är en av de riktigt stora bristerna.” - Nämndordförande

⁴¹ Sammanträdesprotokoll. 120326. Gymnasienämnden Mora

Ett annat problem med budgetprocessen har varit tidsplanen och den tidsfrist som givits de mindre kommunerna att hinna utarbeta egna ändringsförslag i den ramtilldelning som fastslås i preliminärbudgeten från Mora kommuns sida. Man menar att den tidsplanen som finns är alldeles för stram för att man ska hinna med att göra en realistisk bedömning av verksamhetsåret och anpassa sin budget efter de ekonomiska ramarna från gymnasienämndens budget som man har att förhålla sig till.

En annan bit av budgetprocessen som man från Orsa och Älvdalen ser som problematisk är att den ekonomiska återrapporteringen inte har fungerat. Från Orsas sida menar man att man inte får det underlaget som man önskar kring de ekonomiska frågorna. Det har varit svårt att få det underlaget man behöver samtidigt som man menar att det kan beror på att man har haft svårt att tillsätta personal i Mora kommun på centrala poster.

”Där tycker vi inte att det har fungerat och det beror väl säkert på att Mora kommun har bytt ekonomichef mitt i och var utan ekonomichef ett tag också. Vi har ju inte fått de underlag som har efterfrågats kring ekonomin. Nu senast kring det här underskottet från förra året så fick vi ett förslag först och sen kom det ett till, sen kom det ett tredje. Vi upplever väl att det inte är riktigt ordning vad gäller ekonomin från moras sida. ” - Kommunstyrelseordförande Orsa

Nämndens ordförande menar att man i nämnden vid varje nämndesammanträde går igenom ekonomin tillsammans med gymnasieförvaltningen och att man i nämnden får det ekonomiska underlaget för att följa verksamheten.

”Ekonomin följer vi ju naturligtvis löpande och där får vi ju till varje nämndsammanträde minst, egentligen varje månad kan vi ju få fram en rapport. Men vi brukar ta det i nämnden, vi träffas så pass ofta, vi träffas 10 gånger per år. ” - Nämndordförande

Politisk styrning

Innan samarbetet kring gymnasieskolan i Mora inleddes så var de gymnasierelaterade verksamheterna som bedrevs i Orsa och Älvdalen ytterst begränsade. Man hade några få utbildningar, men i övrigt så var eleverna i dessa kommuner tvungna att vända sig till skolor på annat håll, däribland St. Mikaelsskolan i Mora. I och med att gymnasieverksamheten som man bedrev från kommunernas sida var småskalig så sattes heller inga konkreta mål upp med

utbildningen från kommunstyrelse- och kommunfullmäktige håll. Detta har medfört att man vid instiftandet av den gemensamma gymnasienämnden gått in i samarbetet med inflytande över gymnasieskolan utan att ha några egna mål utifrån vilka man kan förhålla sig till Moras dito. En del ledamöter anser att bristen på egna mål har försvårat deras arbete att verka för kommunens intresse i nämnden.

Gymnasienämnden har gett förvaltningen i uppgift att ta fram underlag för mål och mått för de verksamheterna som man bedriver under nämnden. Sedan har dessa lämnats över till nämnden där man i beredningsutskottet och i nämnden har diskuterat hur målen och måtten ska var utformade.

”Sen är det ju förvaltningen som har arbetet fram förslag för det är de som vet, vart hittar man siffror, vart tar man fram underlag, hur enkelt är det att följa upp det här osv. Så de har ju naturligtvis varit väldigt behjälpliga. Sen har det ju skett i dialog med både beredningsutskottet men också faktiskt nämnden, så har vi förändrat lite och så har vi gjort så” - Nämndordförande

I och med att man inte har haft några konkreta mål för gymnasieverksamheten i varken Orsa eller Älvdalen så har man utgått ifrån Mora kommuns övergripande mål. Detta har gjort att man från Orsas nämndledamöter ibland har fått svåra ställningstaganden som exempelvis att man i nämnden har att ta ställning till om hur gymnasienämnden ska arbeta för att Mora kommun ska bli en regionstad.

”Bristerna där är ju att som det är hittills så har gymnasienämnden arbetat utifrån Moras övergripande mål och satt mål utifrån det. Där har jag haft en diskussion med de som satt i nämnden för de kom tillbaka och frågade hur ska vi ifrån Orsa ställas oss till att gymnasienämnden ska bidra till att Mora ska bli en regionstad” - Kommunstyrelseordförande Orsa

Idag ser man från Orsa kommun att deras möjlighet till styrning är genom de ledamöterna som man har i nämnden. Både från kommunchefsnivå och från kommunstyrelsen anser man att det behövs ett slags ägarråd för verksamhetsuppföljning, måluppföljning och för en dialog kring målformuleringen. Man ser att det i dagsläget inte finns någon formell plattform för att kunna yttra sina åsikter kring samarbetet mer än genom de ledamöterna man har i nämnden.

”Vi har sagt att för att de här gemensamma nämnderna inte ska få allt för många mål att arbeta utifrån så ska man utgå ifrån värdkommunens mål i sitt arbete, sen ska det där också vara en dialog kring det, och det är väl därför vi behöver det här forumet (ägarrådet) som inte har funnits. För det har inte heller fungerat.” - Kommunstyrelseordförande Orsa

”Där finns det egentligen inte idag någon dialog mellan kommunstyrelsen i Orsa och tjänstemännen i gymnasieförvaltningen. Utan den dialogen har varit mellan kommunstyrelsen i Orsa och de representanterna för Orsa som sitter i gymnasienämnden, det är därför vi behöver det här ägarrådet också, både när det gäller ekonomin men även när det gäller verksamhetsuppföljning och måluppföljning och liknande.” - Kommunstyrelseordförande Orsa

Kommunchefen i Älvdalen menar på samma sätt att deras enda möjlighet till att styra i de områdena som ingår i samarbetet är genom nämnden.

”[...] den möjligheten vi har att påverka i gymnasienämnden är ju med de politikerna som är från Älvdalen och som sitter i gymnasienämnden. Det är där igenom vi utövar styrningen så att säga.” – Kommunchef Älvdalen

Eftersom de tre kommunerna samarbetar kring fler områden än gymnasieskolan så träffas kommuncheferna regelbundet i en kommunchefsgrupp. Det är genom dessa möten som de mindre kommunernas kommunchefer har möjlighet att informera sig om läget i gymnasieförvaltningen, synen på framtida utmaningar samt det organisatoriska arbetet med förvaltningen direkt ifrån Moras kommunchef. Kommunchefsgruppen är dock inget forum som enbart skapats i syfte att underlätta insynen i gymnasieförvaltningen, utan det är mer ett sätt att informera sig om viktiga frågor som rör samverkan kommunerna emellan.

Insynen är en annan del av styrningen som man kan se brister i. I avtalet står att kommunerna har rätt till löpande insyn i förvaltningen och redovisning av sådant som gäller den gemensamma nämndens verksamhet. Utifrån intervjuerna kan man tydligt se att de informella vägarna till insyn är viktiga för att få insyn i nämndens verksamheter. Orsa kommuns styrelseordförande menar att hon får en mycket information genom de nämndledamöter som sitter för Orsa i nämnden. Kommunchefen i Älvdalen säger att han har tillräckligt med insyn

men menar att det beror mycket på att han har en bakgrund inom Mora kommuns skolförvaltning.

”För mig är det ju ok men det är ju lite på grund av det jag berättade om mitt förflutna om att jag har varit skolchef i Mora och på den tiden så var gymnasieskolan en del av mitt ansvar, så jag känner ju de flesta cheferna i gymnasieskolan. Därför kanske jag får lite mer insyn än vad någon annan skulle få som inte har jobbat där. För min del tycker jag att jag får tillräcklig information för att kunna följa utvecklingen.” – Kommunchef Älvdalen

Det finns även en otydlighet i huruvida kommuncheferna har närvarorätt på nämndens sammanträden. Nämndens ordförande menar att den inte har närvarorätt men att nämnden har möjlighet att bjuda in de. Medan man från Orsas kommunstyrelse ordföranden och kommunchefen i Älvdalen menar att kommuncheferna har närvarorätt och man har diskuterat att kommuncheferna ska vara med på nämndens sammanträden men att så inte har skett ännu. Enligt en av kommuncheferna så blev han informerad om arbetet i nämnden via en skolchef som han skickade till mötena.

”Nej de har ingen närvarorätt, de kan bjudas in men däremot så har kommunalråden närvarorätt.” – Nämndordförande

”Ja det har jag, den utövar jag främst genom att jag skickar skolchefen på de här mötena, men skulle jag vilja så har jag både rätten att närvara och yttra mig i gymnasienämnden.” - Nämndordförande

Demokrati

Ansvarsfördelningen mellan de olika parterna kan vara svåra att studera, utifrån de intervjuerna som vi har genomfört så framkommer en något oklar bild över hur politiker på olika nivåer och kommunchefer ser på ansvarsbiten. Nämndens ordförande menar att deras ansvar är att utifrån det avtalet och reglementet som är uppställt bedriva de verksamheterna som nämnden är ålagda utifrån de ramarna som kommunen tilldelat de.

”Jag har det ansvar som avtalet mellan kommunerna och reglementet speglar och sen har vi kommunallagens bestämmelser om kommunala nämnder, det vill säga politikens uppdrag är ju att ange ramar och målsättningar, ekonomiska ramar och målsättningar för verksamheten

*utöver de mål som naturligtvis som då pedagogiken och skollag och annat ställer.” -
Nämndens ordförande*

Kommuncheferna i Orsa menar han att hans ansvar för de verksamheterna som ligger i nämnden är hans uppsiktsplikt. Han och kommunstyrelsen har gemensamt ett ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i på ett bra sätt genom uppföljning.

*”Som kommunchef så är man ju lite distanserad ifrån vad som händer i barn och utbildningsnämnden och i socialnämnden och liknande, det är ju uppsiktsplikten då som kommunstyrelsen, och jag sorterar ju under kommunstyrelsens ordförande och på det viset ska ju kommunstyrelsen kalla till sig nämnden om det uppstår problem så att säga, i sin uppsiktsplikt och då kallar man dit både den politiska ordföranden, vise ordförande och så tar man ju dit förvaltningschefen, så på det viset har ju jag en uppsiktsplikt, delat uppsiktsplikt med kommunstyrelsens ordförande, delar på den över nämnd och förvaltning.” -
Kommunchef Orsa*

Älvdalens kommunchef anser att han inte har något direkt ansvar för nämnden utan att hans ansvar kommer längre ner i förvaltningsstyrningen.

”För själva nämnden så har jag inget direkt ansvar utan det kommer ju sen längre ner i på förvaltningsstyrning” - Kommunchef Älvdalen

Kommunstyrelsens ordförande i Orsa tycker att ansvarsfördelningen är tydlig i samarbetet men ser även att det kan vara otydligt för andra. Hon menar att ansvaret ligger hos nämnden men att även de tre kommunstyrelserna har ett mer delat ansvar i och med att det är tre kommuner. Hon menar att uppsiktsplikten är en viktig bit av kommunernas ansvar verksamheterna under den gemensamma nämnden.

”Det yttersta ansvaret, ja alltså det är en komplicerad fråga utifrån kommunallagen, det är ju nämnden i sig som är ansvariga men ytterstansvariga blir ju..... eftersom kommunstyrelserna sen har ett uppsiktsansvar så kan ju vi också åka dit på ansvarsbiten om vi inte sköter vårans uppsikt över nämnden så är ju vi ansvariga också.” - Kommunstyrelseordförande Orsa

”Ja fast ansvaret blir, nämnden har ju ändå ansvaret, sen har vi ju i nästa steg tre kommunstyrelser som då får bära ansvaret tillsammans. Så formellt är det ju egentligen inte något. Även om det blir ett mer delat ansvar än vad det är normalt om man har egna nämnder och egna styrelser. Vi hade ju en situation i den gemensamma IT-nämnden där revisorerna, ja det handlade ju inte om ansvarsfrihet men kommunstyrelserna fick ju anmärkningar i och med att man inte hade skött uppsiktsplikten.” Kommunstyrelseordförande Orsa

En annan bit av demokratin i samarbete är hur man arbetar i nämnden. I en vanlig kommunal nämnd sker arbetet utifrån partitillhörighet. I den gemensamma nämnden i Mora arbetar man på ett annat sätt genom att de olika ledamöterna i första hand representerar sin kommun och inte sitt parti. Således representerar man hela kommunens ståndpunkt och inte det egna partiets ståndpunkt i olika frågor.

”Normalt i en politisknämnd så har man ju ofta partigrupper och så vidare, men det har vi inte i gymnasienämnden, där har vi faktiskt kommungrupper så på något sätt är vi oavsett politisk tillhörighet, för det är olika majoriteter i alla tre kommunerna. Vilket gör att vi inte har något tvärpolitiskt eller partipolitiskt samverkan mellan kommunerna, utan mera att kommunerna representerar sin kommun oavsett vilket parti man råkar vara utsedd av då.”
- Nämndeordförande

4.1 Analys

Förvaltningsstyrning

Styrkedjan i ett samverkansprojekt kring en gemensam nämnd är komplicerad om man ser det utifrån de kommuner som inte är värdkommun. Det finns olika vägar man kan gå för att ge alla kommuner mer eller mindre delaktighet i styrningen av den verksamheten som man väljer att bedriva gemensamt. I samarbetet i Mora kring den gemensamma gymnasienämnden så har man hittills valt att ha en styrning som följer kommunallagens grundläggande bestämmelser om att de samverkande kommunerna ska vara med och komma med synpunkter på budgeten. Man är även med och styr genom de ledamöterna som man har i den gemensamma nämnden. Eftersom budgeten är en central del av samarbetet är det viktigt att man har en tydlig uppställning för hur budgetarbetet ska ske och hur man ska fördela de ekonomiska över- eller underskott som kan uppstå i samband med samarbetet.

Anell och Mattisson talar om vikten av att ha en tydlig fördelningsnyckel för de gemensamma kostnaderna man har för att någon part inte ska anse att de får betala en större del än vad de borde. Detta är en viktig faktor för att man ska kunna hålla samarbetet samman. Att man inte lyckats komma till stånd med detta i gymnasienämnden menar den tidigare forskningen kan leda till att man i framtiden får problem med förtroendet och viljan till samverkan.⁴²

Politisk styrning

En annan del av styrningen som diskuteras i Elsass forskning handlar om vikten av att man från början av ett interkommunalt samarbete skapar en gemensam styrgrupp som ska verka för prioriteringar, utformningen av det övergripande samarbetet och för att följa utvecklingen av samverkan.⁴³ Idag har man inte någon sådan styrgrupp för just gymnasiesamarbetet men det har man för andra samverkansområden och det finns centrala personer som önskar att man hade haft en sådan styrgrupp även för gymnasiesamverkan. Man har idag en kommunchefsgrupp där man träffas och informeras om olika mellankommunala frågor men man saknar ett forum för att gemensamt kunna utforma mål och användningen av gemensamma medel på en högre nivå än nämnden. Det som man enligt teorin uppnår i och med ett gemensamt styrråd är bland annat att gästkommunerna i samarbetet får ett ökat inflytande gentemot den dominerande parten i samarbetet.⁴⁴ Detta är något som kommunchefen i Orsa vittnar om är fallet i ett av de andra samverkansområdena där man har en gemensam styrgrupp.

Det är också viktigt att man tydligt arbetar fram ett välskrivet avtal som ska innehålla tydliga och rättvisa finansieringsregler som tydligt ska definiera samverkansparternas skyldigheter. I samarbetet kring den gemensamma gymnasienämnden har man inte lyckats med det från början. Man gick in i samarbetet med ambitionen att man skulle anpassa sig och ändra bestämmelserna under tidens gång. Huxham och Vangen har i sin forskning visat på vikten av att man tidigt i ett samarbete gör rättvisa finansieringsregler, annars menar de att detta kan leda till problem i framtiden då någon part i samarbetet kan anse att vissa parter inte bidrar med de ekonomiska medel som de borde utifrån en rättvis fördelningsnyckel. Om man tydliggör detta redan innan man inleder samarbetet så är det chansen större att samarbetet håller.⁴⁵ Det finns idag en samsyn mellan de olika samverkansparterna kring det att man inte

⁴² Anell & Mattisson 2009 s.98f

⁴³ Elsass 2003 s.6ff

⁴⁴ Elsass 2003 s.6ff

⁴⁵ Huxham & Vang 2005

har lyckats få till ett bra avtal eller en bra fördelning av kostnaderna, vilket har föranlett att man nu omförhandlar avtalet. Hur detta kommer att påverka parternas vilja till samverkan är något som är för tidigt att utvärdera, men enligt Elsass teori ökar risken för en lägre samverkansbenägenhet om dessa bitar inte är tydligt utformade från början.⁴⁶

Att ta del av hur den gemensamma verksamheten bedrivs genom uppföljning, återrapportering och dialog är viktiga delar för att alla parter ska kunna göra en god bedömning av utfallet av det gemensamma samarbetet. Svensson menar i sina studier att det är viktigt att återrapporteringen är god för att alla parter ska kunna göra en god bedömning av det ekonomiska underlaget vid budgetprocessen.⁴⁷ Utifrån det insamlade empiriska materialet så kan man se att de informella kontakterna inom de samverkande kommunerna är viktiga för att få insyn i verksamheten. Det finns en minskad direktinsyn i förvaltningen för de kommunerna som inte är värdkommun jämfört med hur det är i de egna nämnderna.

Även om man har ett gott informellt informationsflöde menar man att detta leder till en minskad insyn för medborgarna. Uppstår det en minskad insyn i styrkedjan leder det till att man förlorar viktigt underlag för att kunna utkräva det politiska ansvaret som är en viktig del av medborgarnas rättigheter. Att få se hur det faktiska resultatet ser ut är något som Kumlin ser som grundläggande för möjligheten till ansvarsutkrävning.⁴⁸ Den del av insynen som brister i det aktuella samarbetet är den ekonomiska återrapporteringen till gästkommunerna. För att de ska kunna göra rimliga bedömningar av verksamhetens kostnader för respektive kommun är det viktigt att man fortlöpande får ett underlag som beskriver hur den enskilda kommunens ekonomi kommer att påverkas.

Elsass har man visat att det är av hög vikt att man lyckas enas kring mål och gemensamma visioner som kan utgöra riktlinjerna för hur nämnden sedan styr verksamheten.⁴⁹ Även om det tycks råda enighet kring de gemensamma målen i nämnden så finns det enligt tidigare forskning en risk för att det kan uppstå oenighet kring omfattningen av parternas insatser.⁵⁰ I det här fallet så rör skillnaderna bl.a. kostnadsfördelningen för Orsas gymnasieelever. Alla parter i samarbetet är överrens om att det måste till en bättre metod för att fördela kostnaderna

⁴⁶ Elsass 2003 s.6ff

⁴⁷ Svensson 2001 s.96ff

⁴⁸ Giljam & Hermansson 2003 s.91f

⁴⁹ Elsass 2003 s.6ff

⁵⁰ Elsass 2003 s.5ff

över elevantalet, vilket manifesteras av att en kommun som Orsa har en större andel elever utan slutbetyg från grundskolan. Denna skillnad leder till att Orsa får dyrare kostnad per elev eftersom en oproportionerligt stor andel av elevantalet befinner sig i de kostsammare IM-programmen. Hade man adresserat denna problematik redan vid utformandet av avtalet så hade det idag inte rått någon oklarhet kring vilket ansvar varje kommun bär för de egna elevkostnaderna. Diskussionerna kring kostnadsfördelningen hade kunnat undvikas och därmed gett kommunerna en bättre insyn i vilka ekonomiska fördelar samarbetet verkligen innebär för kommunen, det menar den Anell och Mattisson i sin forskning.⁵¹

I det här fallet tycks ha en god samsyn kring de flesta frågor rörande gymnasieskolan så finns det ändå en del indikationer på att kommunerna har olika intressen och förutsättningar som kan leda till konflikter. Ett exempel på detta är Mora kommuns mål om att utveckla kommunen till en regionstad. I ett samarbete så blir det lite märkligt för de andra kommunerna om man helt plötsligt inom nämnden ska börja arbeta med mål som främst gynnar en av samarbetsparterna och som heller inte utgör de angivna samverkansområdena i samarbetet.

När samarbetet inleddes så saknades det i såväl Orsa som Älvdalen fastställda mål med gymnasieskolan. Eftersom ingen av kommunerna själva bedrev gymnasieverksamhet i någon större utsträckning så fanns det av förståeliga skäl en lucka på detta område från politiskt håll. Problemet uppstår först när man får inflytande i den gemensamma nämnden över gymnasieskolan i Mora och saknar egna regler för hur man ska agera i nämnden. Sett ur ett demokratiperspektiv så blir det relativt svårt för medborgare och andra grupper att på ett begripligt sätt kunna knyta gymnasieskolans resultat till de egna kommunala prioriteringar och intressen som finns. Även om kommunstyrelsen i den egna kommunen har en någorlunda god uppfattning om vilka egna prioriteringar som finns så framgår detta varken för medborgarna eller tjänstemän och politiker på lägre nivå. Det är viktigt att ledamöterna i nämnden vet hur kommunen ska förhålla sig i frågor som behandlas i nämnden. I de fall där kommunerna har olika viljor så räcker det inte med att ha gemensamma mål för att nå fram till kompromisser. Detta är nått som den tidigare forskningen bekräftar, Anell och Mattisson

⁵¹ Anell & Mattisson 2009 s.94

talat om vikten av en gemensam vision att förhålla sig till när man ska komma överrens om gemensamma mål.⁵²

Demokrati

För att medborgarna i en kommun ska kunna utkräva ansvar från sina förtroendevalda är det viktigt att man kan se vem som bär ansvar för de beslut som rör en specifik fråga. En tydlig beslutskedja från kommunens politiska ledning ner till verksamheten är viktig för att kunna göra rationella val vid ansvarsutkrävandet. I de rådande teorierna talar man ofta om vikten av insyn för medborgarna. Detta är något som är nära kopplat till Kumlins teori om ansvar.⁵³ Vanliga handlingar från nämnder och kommuner är inget problem för medborgarna att ta till sig då de är offentliga handlingar. Ett problem kan dock uppstå om man skapar ett mer informellt organ som ett ägarråd där inga protokoll eller offentliga handlingar finns för medborgarna att tillgå. Detta kan försvåra möjligheterna för medborgarna att se var ansvaret över besluten ligger. Detta är något som strider mot Dahls idealkriterium om att medborgarnas val ska ske under upplyst förståelse.⁵⁴ Utifrån den datan vi har samlat in så kan det för en extern part vara svårt att följa ansvarsfördelningen mellan de olika parterna och det finns en något otydlig bild från politiker och tjänstemän hur ansvaret är fördelat mellan de olika kommunerna och de olika nivåerna i samarbetet. Ett exempel på hur svårt det kan vara för en medborgare i en av de tre kommunerna är om ett beslut i nämnden fattas av de två andra kommunerna mot den tredje kommunen. I ett sådant läge har den tredje kommunens nämndemän följt kommuninvånarnas politiska vilja men ändå går det faktiska beslutet emot denna vilja. Detta gör invånarna inte kan utkräva ansvar från deras politiker även när de har följt folkviljan men ändå går besluten dem emot. Det går inte för medborgarna att utkräva ansvar från politiker och tjänstemän i en annan kommun, ansvarsutkrävningen menar Kumlin är grundläggande i vårt demokratiska styrelseskick.⁵⁵ Samtidigt diskuterar Dahl i sin teori om vilka som infattar demos, alltså medborgarna. Han menar att beslutanderätten och privilegiet att fastställa dagordningen är kopplad till de demokratikriterierna som han ställer upp men att medborgarna kan delegera dessa uppgifter och behålla en demokratisk process så länge medborgarna kan ta tillbaka makten. Dock är det utifrån Dahls teori problematiskt att få till en

⁵² Anell & Mattisson 2009 s.93f

⁵³ Giljam & Hermansson (red.) 2003 s.91f

⁵⁴ Dahl 2002 s.173ff

⁵⁵ Giljam & Hermansson (red.) 2003 s.84ff

god demokratisk process när inte medborgarna är de som tillsätter alla de beslutande politikerna i ett organ.⁵⁶

En annan demokratisk fråga är den hur man utformar nämnden och nämndemannaplatserna. Detta är också en fråga för ansvarsutkrävning och kommunal demokrati. I Roséns studie tar man upp att det kan bli problematiskt för den lokala demokratin när man i gemensamma nämnder har färre ledamöter från de olika kommunerna vilket kan medföra att ett politiskt block i en kommun kan få begränsad eller ingen insyn i nämndens arbete.⁵⁷

I den gemensamma nämnden som studeras i denna studie arbetar man utifrån kommunblock snarare än partipolitiska block. Detta medför andra demokratiska problem, nämligen att nämndemännen snarare ser sig som representanter för sin kommun än för partierna som väljarna har röstat på. Om så är fallet så blir det svårt för väljarna att kunna utkräva något ansvar från de enskilda politikerna och partierna. Vårt demokratiska system bygger på representativ demokrati vilket förutsätter att man kan se de olika förtroendevalda och de olika partiernas hållning i olika frågor, detta försvåras om man fattar besluten som ett kommunblock istället för att representera de enskilda partierna. Dahl menar i sin demokratiteori att denna typ av delegering av ansvar och beslutanderätt är demokratiskt riktig så länge medborgarna har möjlighet att återta beslutanderätten.⁵⁸ Men den ger samtidigt vissa problem med ansvarsutkrävningen, detta är något som strider mot Kumlins teori kring ansvarsutkrävning där han menar att man tydligt ska kunna se vilka politiska aktörer det är som bär ansvaret för besluten.⁵⁹

⁵⁶ Dahl 2002 s.186ff

⁵⁷ Rosén 2003 s.24f

⁵⁸ Dahl 2002 s.175ff

⁵⁹ Giljam & Hermansson s.91f

5. Slutsatser

Styrka genom försvagning? Rubriken till det här arbetet syftar på att gästkommunerna i ett samarbete i en gemensam nämnd får ge avkall på beslutanderätten i den samverkande frågan, men i längden räknar man med att man gemensamt ska tjäna på det och bli en starkare aktör. I fallet med gymnasienämnden i Mora kommun så kan man se att Orsas och Älvdalens inflytande över beslutandet har minskat och att frågorna kommer längre ifrån medborgarna. Samtidigt så ska detta samarbetet styrka hela regionen och säkerställa en god gymnasieutbildning i området. Gästkommunens inflytande försvagas men samtidigt blir man en starkare part gentemot omvärlden. Vi anser att samarbetet kring gymnasienämnden i Mora är bra för Orsa och Älvdalen men att det finns många saker man behöver göra för att det ska bli bättre.

För att återkoppla till vår frågeställning om hur demokratin påverkas i gästkommunerna så kan vi se i vår studie att demokratin i kommunerna som inte har värdkommun-rollen får negativa konsekvenser. Besluten fattas i en nämnd där den egna kommunens representation är minskad. Medborgarnas möjligheter till att påverka de besluten som fattas i den gemensamma nämnden minskar i och med att man är i minoritet i nämnden och att man fattar besluten utifrån hela kommunens perspektiv och inte de enskilda partiernas ståndpunkter. Genom att man upprättar informella organ mellan kommunerna där medborgarna har en minskad eller obefintlig insyn tar man bort en av de grundläggande förutsättningarna för ansvarsutkrävning genom att medborgarna inte kan följa beslutskedjan. Det finns en otydlighet gällande ansvarsfördelningen för en utomstående betraktare av det studerade fallet och de inblandade parterna ger en bild av att ansvarsfördelningen inte är helt tydlig. Detta påverkar både den rättsliga ansvarsutkrävningen och den demokratiska ansvarsutkrävningen. Till viss del kan man se att samverkan genom gemensamma nämnder brister vad gäller demokratiaspekten om man kopplar det till Dahls demokratiteori. Medborgarna kan inte göra lika upplysta val om man inte har full insyn i alla organ som till exempel i ett informellt ägarråd och medborgarna i gästkommunerna kan inte utkräva ansvar av politiker i värdkommunen. Detta är även något som Kumlin i sin teori menar är problematiskt då detta kan leda till att de som egentligen inte bär ansvaret för besluten ändå kan komma att utkrävas på ansvar, vilket skadar demokratin.

För att undvika de här negativa konsekvenserna som uppstår på grund av samverkan är avtalet en viktig del. Att tydligt fastställa vilka rättigheter och skyldigheter de olika parterna har i samarbetet och hur ansvaret är fördelat är viktigt för den demokratiska processen. Att tydligt

klargöra vilka roller de olika parterna har gör det lättare för medborgarna att förstå och följa samarbetets konsekvenser för den egna kommunen. Om man skapar ett ägarråd som man diskuterar om ifrån vissa håll i samarbetet så är det viktigt att man har en öppenhet i ägarrådet gentemot medborgarna så att de har möjlighet att följa den demokratiska processen och beslutskedjan.

Hur man ska gruppera sig bland ledamöterna i nämnden för att få en god demokratisk process kan vara svårt att svara på utifrån denna studie. Arbetar man utifrån partipolitisk färg kommer svårbegripliga konstellationer att uppstå då majoriteterna i de tre kommunfullmäktige är av tre varierande slag med olika partikonstellationer som styr. Arbetar man som nu utifrån kommunblock i nämnden så får man minskade möjligheter till ansvarsutkrävning då representationen inte stämmer överrens med den svenska demokratimodellen över representativ demokrati.

Hur påverkas kontrollen över förvaltningsstyrningen i gästkommunerna? För att besvara denna fråga har vi i den här studien fokuserat på kostnadsfördelningen och budgetprocessen för förvaltningen. Även här är utformningen av avtalet och organiseringen av samverkan de viktigaste bitarna. När man utformade samverkansavtalet så blev det otydligt och inte specificerat i viktiga delar. Detta har fört med sig att man idag inte riktigt vet hur kostnaderna ska fördelas mellan de samverkande parterna, det kan göra att det uppstår konflikter mellan parterna som hade kunnat undgås genom ett mer genomarbetat avtal. Även det faktum att det är tre olika kommuner med olika förutsättningar, gör att kostnadsfördelningen blir svårare att få rättvis. Idag finns det vissa kommuner som betalar mindre än vad de egentligen borde och de som betalar mer än vad de egentligen borde. Orättvisa i skyldigheter och rättigheter kan göra att vissa parter ifrågasätter deras vinning med fortsatt samverkan, vilket i förlängningen hotar samarbetet.

Man har försökt att anpassa budgetprocessen så att alla parter ska kunna vara med och påverka inom rimliga tidsramar. Man har dock inte lyckats med att få till en process som är fungerande för alla parter. Ifrån de kommunerna som genom samverkan fått mindre inflytande ser man brister i den ekonomiska återrapporteringen, man saknar underlag för att bedöma verksamhetens kostnader för föregående år och de förväntade kostnaderna för kommande år. Detta inom en tidsram där kommunerna har kort tid att analysera och bedöma underlaget för att planera nästa års budget. Detta gör att kontrollen över den egna budgeten

för hela kommunen kan påverkas negativt om man inte får kontinuerlig uppföljning över ekonomin och det minskar möjligheten till påverkan om man inte kan göra en rimlig bedömning av den gemensamma verksamhetens ekonomi.

Genom att i avtalet tydligare definiera hur kostnaderna för de samverkande parterna så kommer man att nå ett högre förtroende och större vilja till samverkan. Detta gör att man kommer få ett mer stabilt samarbete där de olika parterna ser fördelarna med samverkan istället för dess brister. Om man i de tre kommunerna gemensamt arbetar fram en process för budgetarbetet där tidsramar, återrapportering av ekonomiskt underlag och insynen är tillfredställande för alla parter kommer kontrollen för gästkommunerna att öka och man får större möjligheter att göra rationella bedömningar för påverkan. Med den budgetprocess som man har idag så menar Dahl med sina demokratikriterier att man inte riktigt uppfyller det tredje demokratiidealet om upplyst förståelse. Teorin säger att för att processen ska vara demokratisk så måste det finnas tid till att göra en rationell bedömning och att ha all väsentlig information tillgänglig. Så ser det inte ut idag men om man löser det så kan även den demokratispekten tillgodoses.

Hur påverkas den politiska styrningen i gästkommunerna? Idag kan de kommunerna som inte är värdkommun påverka genom sina ledamöter i nämnden och genom att lämna synpunkter på värdkommunens budget. Det finns alltså inget övergripande samtal mellan kommunerna om vilka mål och vilken vision som nämnden ska arbeta utifrån. Detta gör att gästkommunerna tappar en viktig del i deras roll som beslutsfattare. Den politiska styrningen över verksamheten genom mål och inriktningar finns inte idag vilket gör att deras kontroll över målen har tappats. Kan man däremot få till ett forum där de samverkande kommunerna gemensamt på högre politisk nivå diskuterar samverkans övergripande frågor, formulerar mål och hur man ska organisera samarbetet så finns det större möjligheter för gästkommunerna att återta en del av den kontrollen de tappat. Det är också viktigt att gästkommunerna i samarbetet tar tillvara på de möjligheterna till insyn som ges. Genom att till exempel kalla nämndens ordförande för ett informationsmöte eller att kommuncheferna är mer deltagande på nämndens möten skulle göra att de har större underlag för att se de bristerna som uppstår och vara med och följa förvaltningens arbete vilket inte är lätt annars då förvaltningen ligger under värdkommunens organisation.

Alternativet till att samverka genom en gemensam nämnd är att de tre kommunerna skulle gå samman till en kommun. Detta skulle lösa problemen med ansvarsutkrävning för

medborgarna och hur de olika kommunernas ansvarsfördelning ser ut. Man skulle även få en gemensam budgetprocess, vilket inte per automatik medför en god budgetprocess, men det ökar förutsättningarna för att medborgarnas valda politiker kan göra rationella val av den information som presenteras. Politikerna och de politiska partierna skulle i en gemensam kommun kunna enas kring målen och ekonomin för de verksamheterna som finns under gymnasienämnden. Sammanslagningar av kommuner är ofta kontroversiella bland medborgarna och politiker vilket gör att denna lösning troligtvis inte kommer att bli verklig förrän förutsättningarna för att effektivt kunna bedriva kommunala kompetenser på egen hand försämrats.

I dag är det många av Sveriges kommuner som har det svårt att få ekonomin att räcka till för att kunna upprätthålla en god kvalitet på den service de erbjuder sina medborgare. I och med att många kommuner på landsbygden avfolkas är det troligt att samverkan mellan kommuner kommer öka ännu mer och inom fler områden då det är svårt att bibehålla samma kvalitet på servicen med en mindre befolkning. Då är det viktigt att man är medveten om vilka konsekvenser samverkan kommer resultera i och vilka problem som kan uppstå. Vi tror att det går att få till en god samverkan där alla parter kan ha en viss kontroll över frågan som man samverkar kring. För att uppnå detta menar vi att man tydligt ska utforma ett avtal där alla parter roller är väl definierade, precisera hur kostnaderna ska fördelas och utforma en budgetprocess där alla parter gemensamt lägger grunden för den gemensamma verksamhetens ekonomiska ramar. Till detta ser vi behovet av ett forum för de tre kommunstyrelserna, som erbjuder möjlighet att gemensamt formulera mål för förvaltningens verksamheter och där man kan diskutera samverkans långsiktiga planer. Detta skulle även göra att det demokratiproblem som man skapat till viss del minskas. I fallet med gymnasienämnden i Mora, Orsa och Älvdalen så håller man just nu på med att omförhandla avtalet för att få tydligare ramar för samarbetet. Det aktuella samarbetet är även ungt och i början av en ständigt pågående process med anpassning och förbättring. Dock tror vi att ett tydligare formulerat avtal, roller- och ansvarsfördelning skulle ge ett bättre resultat för demokratin, förvaltningsstyrningen och den politiska styrningen. Det är även viktigt att man på mellankommunal bas skapar ett forum där man formellt kan diskutera framtiden, målen och resultaten för parternas samverkan. Det går att få en mer delad maktfördelning inom samverkan om man arbetar för det och då kan gästkommunerna återfå delar av den kontrollen de fått ge avkall på i och med samverkan.

Bilaga 1

Intervjuguide - Kommunstyrelsens ordförande

Bakgrund

Vilka är dina förtroendeuppdrag i kommunen och hur länge har du haft de?

Vilka motiv hade ni att ingå i samarbetet kring den gemensamma gymnasienämnden?

Hur ser du på utformningen av avtalet för den gemensamma gymnasienämnden?

Styrning och insyn

Hur ser ni till så att värdkommunen följer de bestämmelser och överenskommelser som ni träffat i samarbetet?

Hur anser ni att Mora hanterar synpunkter på budgeten från er kommun?

Hur ser du på att budgetens över- och underskott inte är fullt reglerat i samverkansavtalet?

Hur ofta sker återrapportering från gymnasienämnden till kommunstyrelsen?

Hur ser din kontakt ut med de tjänstemännen som finns i gymnasienämndens förvaltning?

Har ni i er kommun ställt upp egna mål för de verksamheter som bedrivs under den gemensamma gymnasienämnden?

På vilket sätt skiljer sig era prioriteringar för verksamheten från de övriga kommunerna i samarbetet?

Vilka möjligheter har ni från kommunstyrelsens sida att styra verksamheten i kommunens intresse?

Demokrati och ansvar

Vem anser du har det yttersta ansvaret för verksamheten som bedrivs i nämnden?

På vilket sätt kan era kommuninvånare utkräva ansvar för de verksamheter som bedrivs i den gemensamma gymnasienämnden när makten överförs till den gemensamma nämnden?

Om er kommun skulle hamna i en ekonomisk kris, hur ser du på den överenskomna ambitionsnivån och resurstilldelningen för verksamheten enligt avtalet?

Anser du att det finns en risk att er kommun blir beroende av de andra kommunerna som ingår i samarbetet?

Vilket ansvar anser du att du har för gymnasieverksamheten?

Bilaga 2

Intervjuguide – Kommunchef

Bakgrund

- Hur länge har du innehavt din nuvarande tjänst?
- Har du närvaro- och yttranderätt i den gemensamma gymnasienämnden?
- Vilket ansvar anser du att du har för den verksamheten som bedrivs i den gemensamma nämnden?

Politisk styrning

- Vilka mål har ni ställt upp för den verksamhet som bedrivs inom den gemensamma gymnasienämnden?
- På vilket sätt tror du att er målformulering beträffande inriktnings- och effektmålen har påverkats av att ni måste nå kompromisser kring verksamheten med två andra kommuner?
- Hur anser du att sammangåendet i en gemensam gymnasienämnd har påverkat era möjligheter att verka för måluppfyllelse i de verksamheter som berörs?

Förvaltningsstyrning

- Hur ser du på sammanslagningen av era kommunala resurser i en gemensam nämnd?
- Hur väl anser du att Mora kommun tar hänsyn till era synpunkter vid budgetprocessen?
- Hur ser du på att budgetens över- och underskott inte är fullt reglerat i samverkansavtalet?
- Vilken insyn i gymnasienämndens verksamheter har du?
- Hur ser din kontakt ut med de tjänstemännen som finns i gymnasienämndens förvaltning?
- Känner du att ni inom ert samarbete har tillräckligt med kontroll över verksamheten för att fortlöpande kunna utvärdera resultat och måluppfyllelse?
- Om er kommun skulle hamna i en ekonomisk kris, hur ser du på den överenskomna ambitionsnivån och resurstilldelningen för verksamheten enligt avtalet?

Bilaga 3

Intervjuguide – Nämndeordförande

- Vilka tjänster eller förtroendeuppdrag har du haft inom de tre kommunerna?
- Vilket ansvar anser du att du har för den verksamheten som bedrivs i den gemensamma nämnden?

Politisk styrning

- Hur fungerar nämndens styrning över gymnasieförvaltningen?
- Vilken betydelse har nämndemannafördelningen för nämndens arbete?
- Hur fungerar arbetet i nämndens beredning?
- Vilka mål har ni ställt upp för den verksamhet som bedrivs inom den gemensamma gymnasienämnden?
- Hur arbetar ni fram gemensamma mål i nämnden?
- Känner du att nämnden får tillräckligt med underlag från verksamheten för att fortlöpande kunna utvärdera resultat och måluppfyllelse?
- Vilken roll har kommunstyrelserna för nämndens arbete?
- Hur fungerar budgetprocessen i nämnden?
- Hur hanterar nämnden synpunkter på budgeten från Orsa och Älvdalen?
- Hur ser du på att budgetens över- och underskott inte är fullt reglerat i samverkansavtalet?

Förvaltningsstyrning

- Hur ser din kontakt ut med de tjänstemännen som finns i gymnasienämndens förvaltning?
- Hur anser du att den ekonomiska återrapporteringen fungerar från förvaltningen till er gemensamma nämnd?
- Känner du att nämnden får tillräckligt med stöd från kommunerna i samarbetet?
- Vilken roll har skolcheferna och förvaltningschefen?

6. Referenser

Litteratur

Anell, Anders, Mattisson, Ola (2009). *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur AB.

Bryman, Alan (2012). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB.

Dahl, A. Robert (2002). *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront och demokratiakademin.

Elsass, Dan (2003). *Merger of city-village services: Best Practices*. University of Wisconsin-Extension.

Giljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber AB

Gossas, Markus (2003). *Kommunen som nätverksaktör, En kommunreform för 2000-talet?*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

Gossas, Markus (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för framtidsforskning.

Huxham, Chris, Vangen, Siv (2005). *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.

Petersson, Olof (2010). *Den offentliga makten* Stockholm: SNS Förlag.

Rosén, Tommy (2003). *Kommun och landstingssamarbete. En studie om demokrati och effektivitet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Rosén, Tommy (2005). *Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Svensson, Arne (2001). *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber ekonomi.

Offentligt tryck

Kommunplan 2013, Mora kommun.

SFS (1991:900) *Kommunallagen*. Stockholm: Finansdepartementet

Sammanträdesprotokoll. 120326. Gymnasienämnden i Mora.

Samverkansavtal för gemensam Gymnasienämnd i Mora, Orsa och Älvdalens kommuner. Giltighet från och med 2010-01-01.

SOU 1996:137 Kommunalförbund och gemensamma nämnder – två former för kommunal samverkan. Betänkande av Kommunala förnyelsekommittén.

Årsredovisning 2011, Mora kommun.

Elektroniska källor

Internetlänk 1

SKL (Sveriges Kommuner och Landsting). Kommunalförbund och gemensam nämnd maj 2011. 2013.

https://www.skl.se/vi_arbetar_med/valfrihet/driftformer/kommunalforbund_och_gemensam_namnd_maj_2011 (Hämtad 2013-05-20)

Internetlänk 2

S:t Mikaelsskolan. Om skolan. <http://www.stmikaelsskolan.se/default.asp?PageID=519> (Hämtad 13-05-06)

Tidskrifter

Capron Laurence (1999) The Long-Term Performance of Horizontal Acquisitions. *Strategic Management Journal*; 20(11): 987-1018.

Smith G. Ken, Carroll J. Stephen, Ashford J. Susan (1995) Intra- and Interorganizational cooperation: Toward a research agenda. *Academy of Management Journal*; 38 (1): 7-23.